

## ESPAÇOS SEGUROS EM SÃO PAULO

By Paula Miraglia

*Um detalhado estudo coordenado por Paula Miraglia, em parceria com o Centro de Estudos da Metrópole, revela as complexas relações entre crime, segregação espacial e qualidade de vida no centro e na periferia da cidade.*

Um detalhado estudo coordenado por Paula Miraglia, em parceria com o Centro de Estudos da Metrópole, revela as complexas relações entre crime, segregação espacial e qualidade de vida no centro e na periferia da cidade.

A violência e conseqüentemente a segurança – enquanto temas e elementos de configuração social - ocupam um lugar importante na construção e caracterização dos grandes centros urbanos brasileiros. A partir da década de 80, paralelamente à abertura democrática e ao início de um processo de urbanização que iria transformar as metrópoles do país, as cidades assistiram a um aumento sensível do fenômeno classificado como criminalidade urbana. Os roubos, furtos, seqüestros e mortes violentas se proliferaram, promovendo além da própria criminalidade, a consolidação do medo e da sensação de insegurança como dados da vida urbana.

Nesse cenário, as taxas de homicídios nas capitais do país, sobretudo entre jovens de 15 a 24 anos, cresceram de maneira significativa. Enquanto a média das taxas de homicídio relativas ao conjunto da população permaneceram estáveis entre 1980 e 2002 (variando de 21,3 para 21,7 para cada 100 mil habitantes), entre os jovens, no mesmo período, as taxas saltaram de 30,0 para 54,5 para cada 100 mil habitantes.

No caso de São Paulo, entretanto, a violência hoje conjuga temas e reflexões em dois sentidos. Se por um lado, entre as décadas de 80 e 90 o aumento sistemático das taxas de homicídio assustava a cidade (em 1999 a taxa era de 43,2), por outro, o Estado assim como a região metropolitana se beneficiaram de uma queda sensível ao longo dos últimos 6 anos (em 2005 a taxa de homicídios já havia caído para 22,0).

Hoje, São Paulo tem uma taxa menor do que nacional e menor do que outras cidades como Recife, Vitória ou Rio de Janeiro, figurando como uma verdadeira exceção no país.

Com efeito, podemos afirmar que a violência é parte constituinte da configuração da cidade, sobretudo no que diz respeito a sua história recente, estabelecendo novos padrões de sociabilidade que resultam numa determinada leitura e ocupação da cidade, dos espaços públicos e privados, além de interferir na sua organização espacial e arquitetônica e na própria oposição entre centro e periferia.

Ao mesmo tempo, o impacto da redução no número de mortes em São Paulo nos proporciona, ou quase nos obriga, uma reflexão sobre as estratégias implicadas nesse processo de enfrentamento de uma sociabilidade violenta.

A despeito da consistência na tendência de redução dos homicídios, até hoje, tanto acadêmicos quanto formuladores de políticas públicas na área não foram capazes de estabelecer um consenso explicativo em torno das suas causas. A diminuição no número de mortes é atribuída a um conjunto extenso e variado de fatores: à ação do Estado traduzida na melhora da gestão das políticas (tais como a criação do INFOCRIM,) e no aprimoramento da atividade policial (o “Plano de combate aos Homicídios” do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa seria um exemplo), à atuação de organizações não-governamentais nas áreas mais violentas, à mobilização comunitária nesses mesmos locais, à políticas específicas tais como a “Lei de fechamento de bares” em alguns municípios, à redução na circulação de armas de fogo, à atuação do Ministério Público, às mudanças demográficas pelas quais passa o Estado e outras partes do país nos anos mais recentes, ou mesmo ao aumento de evangélicos convertidos nas periferias.

As justificativas se alternam separadamente ou são apresentadas em conjunto, dependendo de quem elabora a narrativa explicativa. Todas, contudo, evidenciam, além da multiplicidade de causas evocadas pela

violência, que há uma batalha no campo político e institucional importante, que conjuga a disputa pela paternidade dos supostos avanços no campo da segurança e uma disputa entre modelos de enfrentamento: qual é a melhor estratégia, a repressão ou a prevenção? A segurança deve ser um tema que mobilize primordialmente as forças policiais ou merece a atenção de outras áreas de políticas públicas tais como urbanismo, saúde ou educação?

Todavia, se assim como o trânsito, as enchentes e a poluição, a segurança e a violência compõem o repertório de problemas das metrópoles e são percebidas como um “problema da cidade”, diferentemente do que acontece com as outras mazelas, nesse caso, as soluções parecem não passar pelas intervenções urbanas. Diante de cenários de flagelos de violência e insegurança, os recursos tradicionalmente evocados e reivindicados são o Sistema de Justiça criminal, as forças policiais, ou outros aparatos de repressão.

A equação anuncia, portanto, um descompasso: a princípio, a segurança é um problema da cidade, mas não para a cidade. O resultado é que a metrópole assume um papel coadjuvante quando o assunto é a formulação de políticas de prevenção e enfrentamento da violência, sendo incapaz de participar ativamente de transformações que promovam espaços seguros de convivência e interação social.

A análise de regiões distintas de São Paulo, no entanto, mostra como o território, na sua dimensão de espaço de transformação e interação física e social, cumpre um papel fundamental na busca por proteção ou segurança.

A tarefa de mapear modalidades de espaços seguros em diferentes bairros da cidade permite apresentar, em primeiro lugar, a distribuição desigual da violência na cidade. O confinamento dos homicídios, junto com outros crimes violentos contra a vida, nas periferias da cidade deixa claro como São Paulo pratica uma economia de riscos desigual. Mas a análise territorial também permite lançar um olhar mais aprofundado para compreender como a cidade tratou o tema da segurança, quais as estratégias de cada bairro ou região, as implicações de cada opção ou arranjo, seu potencial de universalização e, por fim, o impacto na sociabilidade da própria cidade e de seus habitantes.

Mapear a heterogeneidade na manifestação de fenômenos sociais num território aparentemente homogêneo, do ponto de vista da sua caracterização sócio-demográfica, se mostrou uma estratégia capaz de assinalar a variedade daquilo que é comumente classifi-

cado como “periferia”. As pesquisas desenvolvidas pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) em São Paulo, foram capazes de revelar “situações de pobreza” variadas no interior de um mesmo território. Para dimensionar essas muitas versões da pobreza, os estudos consideraram as características dos grupos sociais, combinando variáveis associadas à renda, escolaridade, taxa de desemprego, infra-estrutura urbana, presença de negros e pardos, entre outras. A partir dos dados desagregados, foi possível fazer uma descrição detalhada da distribuição de tais grupos sociais e de suas condições de vida.

Em se tratando de violência e segurança, é possível adotar uma perspectiva parecida. Assim como a distribuição da violência e da segurança é capaz de influenciar os padrões de sociabilidade, além de afetar as estruturas de oportunidade das diferentes regiões de modos variados, as respostas dadas aos fenômenos por cada região da cidade também observam suas particularidades. Combinando características demográficas e sociais tais como renda, cor e escolaridade, entre outras, com recursos materiais e simbólicos, quais sejam, serviços públicos, capacidade de articulação comunitária, arranjos informais ou a própria história do bairro, cada comunidade cria seu “repertório de segurança”, passível de ser acessado frente a determinados cenários de violência.

Nesse sentido, a distribuição dos crimes na cidade São Paulo é um bom ponto de partida para analisar a referida diversidade. Se por um lado está descartada de saída a associação entre pobreza e criminalidade, por outro, não é possível ignorar a coincidência entre as áreas de menor renda, maior concentração de favelas, maior presença de negros e pardos, baixa escolaridade e a concentração de homicídios.

Mas além de enfatizar a distribuição desigual da violência, esse cenário nos interessa porque numa análise macro, somado a outros elementos, ajuda a construir uma determinada imagem de periferia e acaba por ter uma contribuição fundamental no estabelecimento da relação que a periferia e os “periféricos” vão ter com o centro.

Sabemos que a ocupação e distribuição dos grupos na metrópole é fruto também das intervenções do Estado (ou da ausência delas) na cidade e por isso indicadores sociais são essenciais para circunscrever regiões de periferia. Mas assumindo o caráter relacional da oposição centro/periferia, tomando-a como resultado de uma leitura espacial que implica uma dada perspectiva, é preciso também reconhecer heterogeneidade nos conteúdos culturais e políticos daquilo que é periférico.

Nesse sentido, não é suficiente apontar a vitimização das periferias. Em primeiro lugar porque não são todos os bairros de São Paulo com altos índices de vulnerabilidade que têm como resultado taxas elevadas de homicídios. Em segundo, mesmos em distritos onde encontramos a associação de vulnerabilidade com violência há uma variedade muito grande de estratégias. Com efeito, nos interessa muito mais explorar as diferenças que cenários tão distintos podem produzir e identificar ciclos onde a violência e a segurança sejam a um mesmo tempo produtoras e produtos de um determinado tipo de interação social.

Tomando dois extremos da região metropolitana, temos exemplos que fornecem subsídios para montar um possível repertório da segurança na cidade e refletir como esse arsenal conjuga as categorias “espaço” e “sociabilidade” e de que maneira essa interação e diversidade estão construindo a cidade.

Localizado na região central – a cerca de 3 km do centro da cidade -, o bairro do Jardim Paulista, ou o “Jardins”, acompanhou o desenvolvimento urbanístico da cidade e constitui o chamado vetor sudoeste, região altamente valorizada de São Paulo. Considerado um espaço extremamente seguro, o bairro pode ser descrito como uma área que abriga uma mistura de espaços residenciais e comerciais e reúne um conjunto extenso de lojas, algumas que caracterizam o chamado “comércio de luxo” da cidade. Dessa forma, sua ocupação combina moradores locais com frequentadores “de fora”, que vêm desfrutar das atividades de lazer e consumo oferecidas pelo bairro.

As transformações recentes dos espaços públicos na região, incluindo aquelas que resvalam e resultam em segurança, tinham no seu horizonte melhorar algo já existente, como é o caso da ampliação das calçadas ou a melhora da iluminação. Nesse sentido, o que está em jogo não são mudanças substantivas na paisagem do local; pelo contrário, preza-se a consolidação e a estabilidade do bairro, associada a um certo sentido de tranquilidade e segurança.

A essa percepção soma-se a ideia de completude. Do ponto de vista dos moradores, o fato de que compras, atividades de lazer e sociais podem ser todas realizadas nas redondezas é constantemente assinalado positivamente. “Não preciso sair daqui” é uma frase que se escuta com frequência nessa região.

As estratégias de proteção das lojas e prédios residenciais, propriamente, mesclam elementos mais evidentes como os seguranças das empresas privadas ou

a sinalização empresarial indicando que aquele espaço está sendo vigiado com recursos mais dissimulados: câmeras de vigilância, ou mesmo as grandes vitrines que produzem uma ação seletiva, capaz de atrair ou inibir dependendo de quem for o passante.

Assim, não por acaso, um dos elementos mais recorrentes quando o tema tratado é o medo ou a sensação de insegurança encontra-se na figura do “outro”, descrito sempre como um não-morador ou trabalhador da região.

Mas não há aleatoriedade nesse outro: ambulantes, mendigos e moradores de rua compõem essa categoria dos “fora de lugar”. São eles os responsabilizados pelos moradores como potenciais ameaças à tranquilidade e segurança do bairro, assim como são eles os alvos das intervenções do serviço anunciado no site da associação de moradores, por meio do qual a CAPE (Central de Atendimento Permanente) da Secretaria de Assistência Social recebe “reclamações” sobre moradores de rua ou mendigos que se encontrem perto ou em frente ao domicílio.

Nessa rápida descrição ficam evidentes múltiplas tentativas de homogeneização do território - seja reduzindo a diversidade da frequência (explorando as estratégias de evitação de não-iguais), seja promovendo intervenções urbanas que garantam um único padrão arquitetônico e de sociabilidade. Parece residir aí o potencial de segurança desse modelo.

Do outro lado da metrópole – a mais de 31 km do centro de São Paulo -, a Cidade Tiradentes, um complexo de conjuntos habitacionais – o maior da América Latina – ocupa uma localização periférica no extremo leste do município. A área, que antes era a Fazenda Santa Etelvina, foi adquirida pela Cohab (Companhia Metropolitana de Habitação) no final da década de 70 que, em seguida, incorporou os terrenos rurais à malha urbana com lotes de baixo valor.

A produção em larga escala dos conjuntos habitacionais acabou por conferir uniformidade à paisagem, o que veio a se tornar um traço distintivo da Cidade Tiradentes.

Ao longo de duas décadas, o bairro consolidou a imagem de um dos piores lugares para se viver em São Paulo. Os principais problemas apontados pela população eram a distância em relação ao centro, a violência e o pouco investimento público na região; durante muito tempo o bairro contou com nenhum ou quase nenhum comércio e infra-estrutura urbana básica.

Completa o cenário o fato de que, até recentemente, a região vivia sob uma disputa territorial entre organizações criminosas, traduzida nas suas altas taxas de homicídios.

Nos últimos anos, contudo, o distrito vem passando por uma série de transformações profundas.

A construção do Terminal Cidade Tiradentes é um marco nesse sentido. O advento do terminal melhorou significativamente o acesso dos moradores a outras regiões da cidade, diminuindo a distância e a sensação de isolamento, da mesma forma que garantiu uma maior circulação dos moradores em outros setores do bairro.

O passar dos anos também mudou a estrutura dos conjuntos habitacionais. Os prédios da primeira e segunda geração foram submetidos a obras e intervenções promovidas pelos próprios moradores. A construção de muros, guaritas (ainda que permanentemente desativadas) e a colocação de grades vieram acompanhadas de ações de embelezamento dos edifícios. As obras, claro, vão além do aperfeiçoamento da segurança e fazem parte do processo de “consolidação” do imóvel. Mas, além disso, anunciam a incorporação de novos padrões e referências, uma vez que os prédios da última geração (ou seja, mais recentes) já foram construídos com esses equipamentos, contando até com guaritas ativas e portões eletrônicos.

Paralelamente, no que se refere à atividade criminosa, o bairro passou a ser dominado por uma única facção criminosa, o Primeiro Comando da Capital (PCC). A exclusividade marcou o fim das disputas territoriais na região, provocando a redução das mortes no local. Combinada com a chegada da polícia e a ampliação do batalhão policial do distrito, “o crime” ocupa hoje a área denominada de “fundão”, deixando clara a delimitação territorial das suas atividades e a perda da centralidade na vida do distrito.

Completa esse processo de transformação a chegada de comércio e serviços (públicos e privados) mais diversificados na região. Importantes cadeias de lojas e supermercados atendem os moradores da área e são vistas por esses como grandes conquistas do bairro. Nessa sequência de aquisições progressivas, “um banco” é um elemento que ainda faz falta à região.

Desse modo, ainda que no interior do próprio distrito esse não seja um retrato homogêneo, com áreas que se beneficiam mais ou menos de tais transformações, a imagem de bairro violento está dando lugar a uma região com potencial de desenvolvimento econômico, social e

cultural. Esse processo foi capaz de transformar o sentimento de pertença do bairro, da mesma forma que mudou a percepção que os moradores têm em relação a sua interação com a cidade.

A presença do poder público, exemplificada cada pelo incremento da ação policial ou pelo terminal de ônibus e a multiplicação dos serviços oferecidos, foi responsável pela complexificação da paisagem do bairro - seja em termos de serviço, seja em termos de tecido social, que hoje é mais plural e variado.

Podemos afirmar, portanto, que Cidade Tiradentes se apoiou numa estratégia de diversificação e complexificação social. A heterogeneidade do bairro se converteu num fator de resiliência.

A permanência do PCC indica que não é impossível conviver com a violência ou com o crime, a manutenção e proliferação de favelas enfatiza que a região ainda é extremamente vulnerável, social e economicamente. Mas, as transformações em curso sinalizam, de modo processual, que o distrito foi capaz de construir um cotidiano que extrapola a dimensão da vitimização.

A despeito da riqueza etnográfica dos dois exemplos citados, nos interessa menos a construção de possíveis caricaturas que caracterizem oposições fáceis entre bairros ricos e pobres, e mais a ilustração de questões e problemas que, na verdade, estão em permanente diálogo com as estruturas mais amplas de interação urbana. Muitos dos elementos apontados nos dois casos vêm se repetindo de maneira difundida, com as devidas atualizações contextuais, configurando-se como verdadeiras opções a serem feitas pela cidade e seus moradores. Interagindo com outras ferramentas de segregação, acabam por contribuir para a construção de uma cidade fragmentada, onde os canais de comunicação entre centro e periferia são constantemente fragilizados. Da maneira como vem sendo praticado, o que está sendo chamado de “repertório da segurança” pode vir a ser um mecanismo permanente de atualização das desigualdades.

Tomando como ponto de partida a oposição entre homogeneidade e heterogeneidade, vimos que na Cidade Tiradentes o vazio de serviços públicos e privados associado a um padrão arquitetônico repetido exaustivamente e sem identidade foram fatores determinantes na conformação da vulnerabilidade da região. Assim, complexificação e fortalecimento do tecido social estão associados a transformações que, nesse caso, produzem movimento e circulação - ambos elementos capazes de proporcionar interação física,

simbólica e social entre grupos no interior do distrito e com o restante da cidade.

No caso dos Jardins, todavia, a transformação assume o partido da permanência e repetição. A manutenção de certos padrões de urbanização acaba por perpetuar a homogeneidade do território, seja do ponto de vista espacial, seja no que se refere ao perfil e qualidade dos frequentadores. É estabelecido um enredo progressivo - limpar, fechar e até blindar a região - capaz de naturalizar o encapsulamento do bairro.

Não há, claro, novidade no uso de estratégias de separação inspiradas pela proteção: os muros altos dos condomínios fechados, as cancelas e os vigias conferem uma certa obviedade à identificação desse conjunto de mecanismos. Mas quando se trata de espaços a céu aberto, envolvendo ruas e calçadas, estamos diante de ferramentas de separação que extrapolam empreendimentos físicos.

Nessa nova perspectiva, espelhando a violência na sua fluidez e ampla capacidade de circulação, a segurança aparece aqui como um continuum tão fluido quanto, amparada em recursos de urbanização que, mesclados com estratégias de sociabilidade segregadoras, são capazes de promover a separação definitiva de uma determinada região, sem precisar, para tanto, construir limites físicos explícitos com essa intenção.

Cotejar esses dois modelos de enfrentamento da criminalidade e da violência problematiza a eficácia das soluções. Em primeiro lugar, se é reconhecida a redução dos homicídios em toda a cidade, resta saber se as periferias algum dia vão ser menos violentas que o centro. Aparentemente, as estratégias em curso não são

capazes ou não têm no seu horizonte a reversão dos padrões de vitimização. Em outras palavras, ainda que em quantidade reduzida, as periferias de São Paulo continuam concentrando as mortes violentas da cidade. Mas mais do que isso, a manutenção dos padrões de vitimização e violência são mais um obstáculo à subversão da relação entre centro e periferia nos moldes em que ela se dá hoje, bem como das estratégias de segregação.

Sabemos que espaços são capazes de determinar padrões de sociabilidade, mas também que modos de convivência e interação são elementos poderosos na configuração de territórios.

Assumindo que a segurança e sua distribuição moldam a cidade, a oposição entre os conceitos de “estratégias de proteção” e “promoção da segurança” parece resumir as opções disponíveis e traduzir as implicações de cada modelo. A primeira, de caráter mais reativo, mobiliza uma dimensão individual e de evitação, ao passo que a segunda, propositiva, sublinha a dimensão coletiva da interação entre indivíduos e grupos. O antagonismo sugere os limites das soluções parciais para o problema. Fica clara não apenas a tensão entre o modelo de espaços seguros x cidade segura, mas como eles anunciam uma disputa pela própria cidade. Ou seja, não há complementaridade entre a criação de espaços seguros e a perspectiva de uma cidade segura. Esses são modelos excludentes, que evidenciam que ou a cidade inteira está segura ou ninguém estará.

*Paula Miraglia é Doutora em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo e Diretora para o Brasil do Instituto Latino Americano para a prevenção do crime da Organização das Nações Unidas.*

Contact:

Cities Programme  
London School of Economics  
Houghton Street  
London WC2A 2AE

+44 (0)20 7955 7706  
[urban.age@lse.ac.uk](mailto:urban.age@lse.ac.uk)  
[www.urban-age.net](http://www.urban-age.net)

Alfred Herrhausen Society  
Deutsche Bank  
Unter den Linden 13/15  
10117 Berlin  
Germany

T +49 (0)30 3407 4201  
[ute.weiland@db.com](mailto:ute.weiland@db.com)  
[www.alfred-herrhausen-gesellschaft.de](http://www.alfred-herrhausen-gesellschaft.de)



a worldwide investigation into the future of cities  
organised by the Cities Programme  
the London School of Economics and  
Political Science and the Alfred Herrhausen Society, the  
International Forum of Deutsche Bank



THE LONDON SCHOOL  
OF ECONOMICS AND  
POLITICAL SCIENCE ■

**Alfred Herrhausen Society**  
The International Forum of Deutsche Bank

